COMISIÓN DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

(Sesión celebrada el día 2 de octubre de 2018).

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 16:42).

–Dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente).

«Se recibe el cronograma de actividades por el 50 aniversario de la Ley Nacional de Vivienda».

–Muy buenas tardes. Agradecemos la presencia del arquitecto Duilio Amándola, representante de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

Estamos comenzando a tratar el proyecto de ley relativo al Plan nacional de vivienda popular por construcción pública que ya cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes. En la sesión anterior de la comisión, previo a la rendición de cuentas, se elaboró un plan de trabajo en el que se determinó la convocatoria de ciertas personas, entre ellas el arquitecto Duilio Amándola y la arquitecta Patricia Petit que, lamentablemente, hoy no pudo concurrir.

Nos gustaría conocer la opinión del arquitecto Amándola y escuchar sus sugerencias para mejorar y enriquecer el proyecto de ley desde el área que le compete, que tiene que ver con el trabajo de la vivienda.

SEÑOR AMÁNDOLA.- Muchas gracias por la invitación.

Por mi perfil y por haber sido docente titular del área tecnológica de la Facultad de Arquitectura y director del Instituto de la Construcción, luego de la lectura que realicé del proyecto de ley, me focalicé en los aspectos relativos a la normativa, básicamente, porque además desarrollamos una experiencia muy interesante desde la Universidad de la República para la evaluación de los nuevos sistemas constructivos que hoy lleva a cabo el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que incorpora los dos sistemas constructivos como una opción más para la producción de viviendas.

En el año 2011 elevamos una propuesta al Congreso de Intendentes para la unificación de la normativa nacional, ya que en nuestro país, con diecinueve departamentos, no hay regionalizaciones vinculadas a caracteres de clima o situaciones antropomórficas desde la población que determinen que los techos tienen que ser más bajos o más altos, los espacios más chicos o más grandes o las habitaciones distintas. Hay casos en los que no había normativa y se tomaba la de otro departamento, pero en general había una diversidad mucho más importante de la que suponíamos.

Se presentó, entonces, una propuesta al Congreso de Intendentes –acababa de salir la unificación de patentes, por lo que era un momento muy denso– y con el mismo espíritu llegamos a convencerlos de que esto era importante. Se conformó una comisión integrada por un delegado técnico de los tres partidos que tiene la intendencia –el Partido Nacional, el Partido Colorado y el Frente Amplio–, uno del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y otro de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay. De esa forma, se elaboró la primera normativa de carácter nacional que se presentó al Congreso de Intendentes para su consideración, pero justo fue en el momento de cambio de autoridades, razón por la cual el trámite se atrasó un poco. Ya hay varias intendencias que fueron a las juntas y lo están considerando. Esa normativa básica está relacionada con la higiene de la vivienda y presenta un proceso de revisión anual. La normativa, que tiene que ver en general con distintos aspectos de la vivienda y en particular con el de higiene de la vivienda, tiene un proceso evolutivo muy importante que está en función de la evolución de los conocimientos y de los nuevos materiales que aparecen en el mercado, que hacen que sea un elemento relativamente dinámico. A esa normativa de higiene de la vivienda ahora se le agregaron nuevos capítulos como el de

la sanitaria interna de la vivienda, que también es problema muy grande, que en algunos casos, como en Montevideo, depende de la intendencia y en el interior de OSE. Entonces, obviamente, como las épocas son distintas, se incorporó un capítulo relativo a la accesibilidad –cuando me recibí en la facultad era un aspecto que no existía ni siquiera como concepto– y, además, se incorporaron cuestiones que tienen que ver con el acondicionamiento térmico.

Con respecto a la accesibilidad ha habido variaciones en la evolución de la consideración de las pendientes de las rampas, o sea, que anualmente todas estas cosas tienen una vida y se van incorporando rampas nuevas que demanda la sociedad, los nuevos estándares o la nueva manera de vivir y se forma ese universo. Ese universo que percibí en la primera lectura es el que se pretende incluir acá adentro con algunas consideraciones que ya están definidas en esta la normativa.

SEÑORA AVIAGA.- ¿Me permite una pregunta?

Esa normativa de la que nos está hablando que tiene que ver con la higiene de la vivienda, la sanitaria interna y la accesibilidad y es revisada año a año, ¿fue generada conjuntamente entre la universidad y el Congreso de Intendentes o es propia de la universidad?

SEÑOR AMÁNDOLA.- Es una comisión técnica permanente que funciona en la órbita del Congreso de Intendentes, que tiene el propósito de incluir otras áreas como las del comercio, etcétera.

Es una construcción bastante difícil porque junta cabezas muy distintas y a veces hay que estar componiendo y, además, a veces se nos pierde alguna gente en ciertas situaciones. Voy a poner un ejemplo. Tuvimos un problema justamente con algo que se menciona acá, que es la dimensión, que es el área mínima de la vivienda, ya que la intendencia manejaba un área mínima y el ministerio manejaba otra. Lo que se logró fue, en definitiva, la modificación que se hizo en la ley que establece los 35 metros cuadrados como mínimo –acá dice que son 50 metros cuadrados– para una vivienda familiar y permanente. En ese momento, cuando se plantea eso, se opusieron los que tienen una vivienda temporal, como puede ser una cabaña en Rocha o en las termas. Siempre existe la posibilidad de que alguien utilice la vivienda temporal como vivienda permanente en alguna situación, pero, por definición, la vivienda permanente es una cosa y es para lo que se norma y la vivienda temporal o de recreo, otra. También son otra cosa, por ejemplo, los monoambientes. Entonces, hay puntos críticos.

Esto, que ha sido muy difícil de elaborar y de consensuar con todo el país y con todos los actores vinculados –la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, a su vez, interactúa en otra comisión–, recoge los planteamientos de la Cámara de la Construcción del Uruguay y la Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay, que fueron los que trasladaron a la comisión la visión del monoambiente, de la vivienda temporal y demás, que no estaba contemplada. ¿Cómo se salvó esto? Se salvó con la declaración de vivienda de carácter permanente. La sección III, que en el artículo 11 habla de vivienda, dice: «Todos las viviendas que se construyan... », pero debería decir: «Todas las viviendas permanentes que se construyan... »; hay un tema de precisión del lenguaje.

Me enfoqué en analizar lo que se plantea particularmente en esta sección. Se habla de un mínimo que se contradice con lo que está vigente de acuerdo con la ley. A pesar de mis años como docente de la facultad desconozco los fundamentos de por qué una vivienda que se resuelve con 35 metros cuadrados –contemplando las necesidades de una familia de dos componentes– se lleva a 50 metros cuadrados. Salvo que sea una vivienda que tenga anexado algún servicio o taller, esto parece una desmesura.

En lo que respecta a cómo crecer, esto acompaña lo que hoy está vigente y se aplica.

¿Qué cosas debería, según esta visión, incluir una ley? Debería incluir lo que hoy se definen como requisitos, o sea el concepto de situación a resolver, los estándares generales, etcétera, que son los niveles de aspiración.

En cuanto al nivel o a las características del cumplimiento, la ley debería remitirse a las normas vigentes –podrá ser a la normativa general o a otra–, pero en un documento que no esté incorporado en su letra, dentro de su cuerpo porque, como mencioné antes, esto tiene un carácter evolutivo muy significativo. Sería engorroso tener revisar permanentemente aspectos de este tipo en la ley. Como dije, la normativa va cambiando en función de la evolución de los estándares de la sociedad, que va demandando otras características. Además, hay normas de carácter municipal y hay estándares

definidos por el ministerio de vivienda. Por lo tanto, hay un campo normativo perfectamente identificable al cual uno se puede remitir.

A su vez, aparece mezclada la norma con quienes son los que tienen que verificar su cumplimiento. Hoy existe la Agencia Nacional de Vivienda, que perfectamente puede hacer el control y verificar que se cumpla la normativa, como ya lo hace para los proyectos propios, para las cooperativas y para otros. O sea que hay un organismo del Banco Hipotecario integrado profesionalmente que tiene esa especificidad. Es decir que el Estado asegura el cumplimiento de las normas; no cualquiera puede hacer cualquier cosa, porque está sometido a un control del Estado, más allá de los controles que puedan ejercer las propias intendencias.

Cuando me puse a leer el texto con mayor profundidad, pude comprobar que en cada uno los literales, del B) al H) hay alguna expresión que no es muy feliz. Digo esto por la experiencia que tengo por haber cumplido con algunas actividades de peritaje judicial.

Nuestra disciplina, la arquitectura, tiene –y repite, lamentablemente– muchas indefiniciones al momento de referirse a algo. Por ejemplo, en el literal C) se dice: «Los techos deberán asegurar la impermeabilidad, la aislación acústica y térmica adecuada», por lo que deberíamos ponernos a discutir a qué se lo considera «adecuado». Es decir que cada persona o entidad que eleve una propuesta deberá discutir cuál es «la impermeabilidad, la aislación acústica y térmica adecuada». Me imagino al ministerio y mucha gente discutiendo esto y, mientras tanto, el trámite esperando la definición de eso.

En el literal D) se dice «Los muros exteriores deberán tener un espesor mínimo de 20 cm», pero no dice por qué debe tener ese espesor. Al respecto, quiero remontarme quince años atrás, cuando apareció por primera vez un sistema constructivo cuyos paneles tenían un espesor de 6 centímetros y en el ministerio se decía que el mínimo debía ser de 10 centímetros. Sin embargo, el espesor de 6 centímetros cumplía con la resistencia mecánica, así como con la resistencia de aislación térmica y acústica necesarias, porque la calidad de los materiales que lo componían permitían la sustitución, incluso en caso de fuego, etcétera.

Por lo tanto, no creo que deba haber una especificación de este carácter. No es lo mismo si se trata de hormigón –que puede ser muy malo–, de ladrillo, de hormigón poroso, etcétera. Hay muchos elementos que pueden dar solución a esto.

También en el literal D) se dice que las superficies interiores deben ser resistentes, pero la resistencia no es un valor mensurable. Es un concepto, pero no se puede medir. De hecho, en el mercado, la resistencia de las superficies se mide por un código PEI, que establece distintas durezas, particularmente para los pisos. Si uno va a comprar un porcelanato, por ejemplo, le preguntan si quiere uno con un PEI cinco o cuatro.

En el literal E) dice «Los pisos deberán ser suficientemente duros y lisos», pero seguramente el concepto de lisura o de dureza es distinto para cada uno de nosotros.

A su vez, en el literal G) se habla de que «posean condiciones de ventilación e iluminación natural» y no dice más nada. Sin embargo, en la comisión se elaboró un documento de unas cuantas páginas en el que se define cuáles son esas condiciones y qué es lo que debe cumplir.

En definitiva, creo que los artículos 11, 12 y 13 merecen una revisión radical y absoluta, porque esta es una visión anacrónica, propia del siglo XIX, que puede generar muchos problemas de interpretación y de aplicación y puede ocasionar muchos conflictos a nivel judicial en el momento de tener que evaluar si se está cumpliendo o no con la normativa. Por lo tanto, me tomo el atrevimiento –disculpen los señores senadores– de sugerir la necesidad de una revisión muy profunda de estos artículos, de modo que sean sustituidos y se remitan a los documentos pertinentes, se identifique qué se debe cumplir, qué organismos deben elaborar las normas y cuál va a ser el método de verificación. Con esos tres aspectos –qué se quiere, qué se debe cumplir y quién lo debe hacer cumplir–, ya sería suficiente. Lo demás está escrito, ya existe y ha dado mucho trabajo consensuarlo, elaborarlo, etcétera. Además, tiene un proceso de evolución cuyos tiempos no son los mismos que los que puede llevar revisar una ley. Cuando algo queda congelado, me parece que nos podemos meter en un problema serio.

Realmente me sorprendió la forma de redacción y de elaboración del texto, porque si esto hubiera pasado por lo menos por la Facultad de Arquitectura y por el área tecnológica, seguramente se

hubieran advertido algunas de estas consideraciones.

SEÑOR CARRERA.- Pido disculpas al invitado porque estaba trabajando en otra comisión; por eso llegué tarde.

Mi consulta es la siguiente. Al analizar la sección III, «Tipo de vivienda», de su experiencia, de todos sus años de trabajo, del saber de la ciencia de la arquitectura, ¿usted ve la necesidad de que exista una normativa general? Lo planteo porque en su momento, cuando se elaboró la Normativa Nacional de Edificación – Higiene de la Vivienda, ustedes hicieron todo un trabajo en colectivo y la metodología era que cada Gobierno Departamental la interiorizara a través de un decreto con fuerza de ley en su jurisdicción. Quisiera saber, entonces, en qué estado se encuentra ese trabajo y si usted ve que se pueda establecer, tomando en cuenta esas consideraciones, alguna norma con carácter general, es decir, que rija para todo el país.

SEÑOR AMÁNDOLA.- Esta norma fue aprobada por el Congreso de Intendentes y, hasta donde sé, hay cuatro intendencias que la aplican, aprobada por las respectivas juntas. En otras está en carpeta, para tratarse. Sé también de dos intendencias que la utilizan como referencia a pesar de no estar aprobada. Es decir que ha tenido muy buena acogida. Fue un proceso que implicó trabajar con cada una de las intendencias. Se visitó cada una de las juntas y en algunos casos tuvimos que hacer explicaciones bastante complejas. Nos pasó en algunos departamentos que le explicamos a la junta que veníamos con una norma y la pregunta de los ediles era si pretendíamos que la ciudad tuviera todas las casas iguales. Entonces, tuvimos que llevar la presentación a un nivel muy básico de explicación y finalmente se entendió. Se trató más de una labor docente que explicativa.

Se ha planteado que esta norma tenga una revisión anual de actualización, por lo que mencioné de la dinámica de los cambios. Asimismo se le asociarán otros capítulos como accesibilidad, instalación sanitaria interna y acondicionamientos. Es probable que puedan aparecer otras cuestiones porque, insisto, desde que me recibí hasta ahora, si bien se hablaba de los acondicionamientos, el tema de la accesibilidad no existía. Actualmente ese aspecto ha tenido incidencia en la forma de elaboración de los conjuntos habitacionales, donde se determinan las viviendas accesibles. Ese tema fue y vino, es decir que tuvo cambios, y en muchos de los proyectos, donde hay normas internacionales se alude a las normas UNIT.

Discutir la modificación de una norma tiene todo un proceso formal, metodológico, aplicado por los institutos de normas técnicas. Me refiero a las comisiones temáticas –a cuya integración están invitados todos los vinculados a ese tema– donde se discute y elabora la norma. Quiere decir que tiene un poder muy fuerte y, además, está en sintonía con normativas internacionales. Esto implica que muchas veces allí simplemente se establezca: «se cumple la norma tal». Eso habilita a que cuando los institutos de formalización hagan modificaciones, simplemente se incorpore la modificación, no es necesario volver a redactar un instrumento como ese.

No todos los capítulos tienen la suerte de remitirse a las normas UNIT, normas ISSO, o lo que fuera. Esto está allí especificado.

Se realizó un trabajo muy arduo, que consistió en graficar todas las características de las dimensiones mínimas, ventilación, distancia, etcétera. Esta fue una experiencia pero, una vez reunidos varios técnicos –cuando se pasó en blanco y negro lo que decía la letra–, había tantas versiones como personas sentadas a la mesa. Eso llevó a hacer el esfuerzo por graficarlo. Estamos muy lejos de tener lo de España, que es una especie de libro en cuanto a esta normativa, pero las cosas tienen un comienzo y empezó por ahí.

Al respecto entiendo que no corresponde que en una ley se incorpore eso, pero sí debería referenciarse qué es lo que aplica, es decir, cuáles son los instrumentos sobre los cuales se basa la ley. Hoy esto tiene un carácter institucional y, mientras exista el congreso de intendentes, no creo que vaya a desaparecer. No sé si fui claro.

SEÑOR MICHELINI.- Tengo cierto reparo en preguntar porque tal vez ya se habló del tema. De todos modos, voy a leer la versión taquigráfica para evacuar mis dudas.

SEÑORA PRESIDENTA.- Aclaro que el señor Amándola fue muy claro, y que se refirió al proceso de trabajo que se inició en el período pasado con las intendencias, y también durante el cambio de un período a otro.

Al respecto, la presidencia propone a los miembros que, como comisión, solicitemos al congreso de intendentes que nos envíe ese trabajo realizado formalmente –me refiero a la normativa– y, a su vez, que nos detalle qué intendencias ya están trabajando con ella y qué juntas departamentales aún no la han aprobado. De esa forma la comisión podrá tener una dimensión de hasta dónde se ha llegado.

SEÑOR AMÁNDOLA.- El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tiene un representante en esa comisión. Por lo tanto, está tomando como propia esa normativa.

SEÑOR CARRERA.- Significa que en sus programas, ¿se remite a esa normativa?

SEÑOR AMÁNDOLA.- Sí, se remite a esa normativa.

SEÑOR MICHELINI.- No sé si ya se refirió al tema de los materiales o si está incluido en la carpeta que nos entregó.

Como usted dice, no se trata de cuál es el espesor de la pared sino de que no haya un problema acústico y que el sonido pase de una habitación a otra. Lo mismo puede ocurrir con los olores o en cualquier otra circunstancia. Si el material lo aguanta, podrá tener más o menos centímetros.

¿Hay alguna recomendación sobre esos aspectos en el material que nos entregó, o ya se refirió a ello y, por tanto, está registrado en la versión taquigráfica?

SEÑOR AMÁNDOLA.- El criterio adoptado en los siglos XIX y XX era que esas características se definían en función del material. La construcción debía ser de ladrillo de un determinado espesor. El piso debía ser de baldosa, de portland, de tanto por tanto. Quiere decir que se definía por el material utilizado.

Posteriormente se evolucionó a la definición por requisito, o sea, debe cumplir una aislación acústica de tal coeficiente y tener una aislación térmica de tal característica. Debe cumplir la norma tal con respecto a impacto de cuerpo blando y de cuerpo duro, que son ensayos que se hacen en las facultades de Ingeniería y de Arquitectura, por ejemplo.

Por tanto, se establece el requisito. Debe tener un mínimo de tanto y tal resistencia al viento. Así pues, ese universo está definido. Hay normativas para todo eso y no es necesario incluirlo en la ley, entre otras cosas, porque las normas van cambiando, tal como sucedió con la reglamentación relativa al viento que fue incrementando el grado de exigencia.

Por otro lado, la dimensión de las tuberías de desagüe ha cambiado. Pasó de cien a ciento cincuenta milímetros para desagües de cien metros cuadrados. Eso se debió a algo que todos sabemos: las precipitaciones cambiaron y actualmente hay momentos en los que están concentradas. En consecuencia, está probado que las tuberías no dan abasto.

No sé si dentro diez años no será necesario modificar nuevamente esa reglamentación. Por esa razón, no amerita que esté incluido en una ley, pero sí en la norma. En consecuencia, hay que tener claro a qué norma se remite la ley o qué instrumentos. Luego todos deberíamos acompañar el proceso para que esas normas se solidifiquen, se mejoren, se perfeccionen a fin de remitirnos a ellas.

Por esa razón planteé que considero que la sección III no debería existir. Puede ser un gran lío. Tal como está redactada ahora, es un gran problema. En ella se utiliza un lenguaje perimido, se usan unos criterios muy difíciles de demostrar, y el hecho de que aparezcan en la ley significa una rigidez que no condice con los instrumentos que están operativos.

SEÑOR MICHELINI.- Quedó claro. Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia del arquitecto Amándola en la comisión.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 17:13).